



Le Pacte mondial sur les migrations et la Suisse

Étude croisée du Pacte sur les migrations et de l'Agenda 2030

Anne-Laurence Graf

Berne, 1^{er} mars 2020

Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)

Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)

Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU)

Swiss Center of Expertise in Human Rights (SCHR)

Schanzeneckstrasse 1, Postfach, 3001 Berne

Téléphone +41 31 631 86 51, skmr@skmr.unibe.ch

AUTEURE

Anne-Laurence Graf

Dr. iur., collaboratrice scientifique, Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH), domaine thématique migration.

L'auteure remercie Madame Nicole Guimaraes Vuille pour ses recherches documentaires en vue de la présente étude, ainsi que le professeur Pascal Mahon pour sa relecture attentive et ses commentaires.

Suggestion de citation : CENTRE SUISSE DE COMPÉTENCE POUR LES DROITS HUMAINS (CSDH), Le Pacte mondial sur les migrations et la Suisse. Étude croisée du Pacte sur les migrations et de l'Agenda 2030, Graf Anne-Laurence, Berne, 2020.



TABLE DES MATIÈRES

Résumé.....	1
Abstract.....	1
I. Introduction	2
II. Généralités concernant le Pacte sur les migrations.....	3
1. Contexte du Pacte des migrations	3
1.1. Elaboration du Pacte sur les migrations.....	3
1.2. Adoption du Pacte sur les migrations.....	4
1.2.1. Contexte international	4
1.2.2. Contexte suisse.....	4
2. Nature juridique du Pacte sur les migrations.....	5
2.1. Un cadre de coopération non juridiquement contraignant (« soft law »)	5
2.2. Portée du Pacte sur les migrations en tant que « soft law »	6
III. Convergences entre le Pacte sur les migrations et l'Agenda 2030 en matière de migration.....	9
1. Liens généraux entre le Pacte sur les migrations et l'Agenda 2030 : le « nexus » migration et développement.....	9
1.1. Inclusion de la migration dans l'Agenda 2030.....	9
1.2. Un Pacte sur les migrations qui « fait fond sur » l'Agenda 2030	10
2. Liens spécifiques : convergences entre les objectifs du Pacte sur les migrations et les objectifs de l'Agenda 2030	10
2.1. Améliorer les données relatives à la migration.....	11
2.1.1. Agenda 2030	11
2.1.2. Pacte sur les migrations	11
2.1.3. Interprétation croisée de l'Agenda 2030 et du Pacte sur les migrations.....	11
2.2. Lutter contre les causes de migration forcée.....	12
2.2.1. Agenda 2030	12
2.2.2. Pacte sur les migrations	12
2.2.3. Interprétation croisée de l'Agenda 2030 et du Pacte sur les migrations.....	13
2.3. Rendre les processus migratoires plus prévisibles et les filières de migration légale plus souples	13
2.3.1. Agenda 2030	13
2.3.2. Pacte sur les migrations	14
2.3.3. Interprétation croisée de l'Agenda 2030 et du Pacte sur les migrations.....	15
2.4. Protéger les droits des personnes migrantes et favoriser le travail décent	15
2.4.1. Agenda 2030	15
2.4.2. Pacte sur les migrations	16
2.4.3. Interprétation croisée de l'Agenda 2030 et du Pacte sur les migrations.....	17
2.5. Améliorer la contribution des personnes migrantes au développement durable, en particulier des pays en développement.....	18
2.5.1. Agenda 2030	18
2.5.2. Pacte sur les migrations	18
2.5.3. Interprétation croisée de l'Agenda 2030 et du Pacte sur les migrations.....	18
2.6. Améliorer la coopération internationale (gouvernance des migrations).....	19
2.6.1. Agenda 2030	19
2.6.2. Pacte sur les migrations	19
2.6.3. Interprétation croisée de l'Agenda 2030 et du Pacte sur les migrations.....	19
2.7. Assurer le suivi des engagements.....	20
2.7.1. Agenda 2030	20

2.7.2. Pacte sur les migrations	20
2.7.3. Interprétation croisée de l'Agenda 2030 et du Pacte sur les migrations.....	21
3. Conclusion intermédiaire.....	21
IV. Portée du Pacte sur les migrations sur la politique migratoire extérieure de la Suisse.....	23
V. Conclusion	25
Bibliographie	26
Rapports.....	26
Résolutions	27
Doctrine.....	27

RÉSUMÉ

Le *Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières*, adopté à Marrakech lors d'une Conférence intergouvernementale puis par l'Assemblée générale des Nations Unies en décembre 2018, constitue l'instrument international le plus abouti s'agissant de la coopération internationale en matière de migrations. La question de sa nature juridique ne fait aujourd'hui l'objet d'aucune controverse : le Pacte est non contraignant pour les Etats. Sa portée juridique a pourtant fait débat lors des négociations intergouvernementales, amenant certains Etats à s'abstenir de voter pour le texte, voire à voter contre, de peur que le Pacte ne soit à l'origine de nouvelles obligations juridiques leur incombant.

Malgré sa nature non juridiquement contraignante, l'importance du Pacte sur les migrations n'est pas à sous-estimer. Cet instrument jouera dans les prochaines années un rôle important dans le suivi de la mise en oeuvre des aspects liés à la migration de l'Agenda 2030 pour le développement durable, compte tenu de la convergence, tant générale que spécifique, entre les objectifs de l'Agenda 2030 liés à la migration et ceux du Pacte sur les migrations. Ainsi, le Pacte sur les migrations devrait notamment orienter le développement et l'application des instruments de politique migratoire extérieure de la Suisse. A cet égard, l'instrument du partenariat migratoire apparaît à la fois comme un danger et une chance pour la Suisse de contribuer à la réalisation de la cible 10.7 de l'Agenda 2030 pour le développement durable, telle qu'interprétée à la lumière du Pacte sur les migrations. Au final, le Pacte sur les migrations devra son succès à son application effective par les Etats, faute de force juridiquement contraignante.

ABSTRACT

Der «Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration» wurde im Dezember 2018 zunächst von einer internationalen Konferenz in Marrakesch und dann von der UNO-Generalversammlung angenommen. Er geht weiter als alle bisherigen internationalen Instrumente im Bereich Migration. Sein juristischer Status ist unbestritten: Der Pakt ist für die Staaten rechtlich nicht bindend. Seine rechtliche Tragweite sorgte aber bei den Verhandlungen für Diskussionen. Gewisse Staaten befürchteten, der Pakt würde für sie zu neuen rechtlichen Verpflichtungen führen, und sie enthielten sich der Stimme oder stimmten dagegen.

Auch wenn er rechtlich nicht bindend ist, darf die Wichtigkeit des Paktes nicht unterschätzt werden. In den nächsten Jahren wird er bei der Umsetzung der migrationsrechtlichen Aspekte der «Agenda 2030 für eine nachhaltige Entwicklung» eine wichtige Rolle spielen. Zwischen den Migrations-Zielen der Agenda 2030 und dem Pakt gibt es zahlreiche Übereinstimmungen.

Es ist zu wünschen, dass der Pakt die Entwicklung und Anwendung von Instrumenten der Schweizer Migrationsaussenpolitik prägt. Beispielsweise können Migrationspartnerschaften sowohl eine Chance als auch eine Gefahr sein für die Erreichung des Ziels 10.7 der Agenda 2030, wenn dieses im Sinne des Paktes interpretiert und konkretisiert wird.

Da der Pakt rechtlich nicht bindend ist, hängt sein Erfolg am Ende davon ab, wie wirksam ihn die Staaten umsetzen.

« Depuis que le monde est monde, les hommes se déplacent (...) »¹.

I. INTRODUCTION

Le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières (ci-après: Pacte sur les migrations) a été adopté par une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies le 19 décembre 2018. D'un côté, la Suisse s'est abstenue de voter pour le texte, en raison d'oppositions au Parlement fédéral. D'un autre côté, la Suisse souhaite pleinement contribuer, selon son rapport national de 2018², à la mise en oeuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030 (ci-après: Agenda 2030), également adopté par une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies en 2015³.

L'objectif de cette étude est de mettre en évidence les liens qui unissent le Pacte sur les migrations et l'Agenda 2030 et plus précisément les nombreux objectifs, cibles, engagements ou moyens d'action qu'ils ont en commun. L'étude soutient ainsi que la mise en oeuvre des nombreux aspects liés à la migration de l'Agenda 2030 doit se faire en lien avec le Pacte sur les migrations et précise surtout de quelle manière le Pacte sur les migrations intervient comme moyen d'interprétation de l'Agenda 2030. L'étude est ainsi conçue comme un outil à l'attention de la Confédération dans la mise en oeuvre de ses engagements sur la scène internationale.

L'étude est structurée en trois parties. La première partie rappelle les circonstances ayant présidé à l'élaboration et à l'adoption du Pacte, la nature des débats qui, en politique interne, ont conduit la Suisse à s'abstenir lors du vote, ainsi que la question de la nature juridique du Pacte (II). La deuxième partie expose, de manière analytique, les convergences à la fois générales et spécifiques entre les objectifs ou cibles de l'Agenda 2030 et les objectifs, engagements ou moyens d'action du Pacte sur les migrations (III). Enfin, l'étude esquisse les conséquences pour la politique migratoire extérieure de la Suisse de la portée du Pacte sur les migrations, en tant que moyen d'interprétation de la cible 10.7 de l'Agenda 2030 (IV). L'étude se termine par une brève conclusion générale (V).

¹ Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants, § 1.

² Rapport national 2018 pour la Suisse, p. 4.

³ Doc. UN A/RES/70/1, 25.9.2015.

II. GÉNÉRALITÉS CONCERNANT LE PACTE SUR LES MIGRATIONS

Il convient tout d'abord de rappeler le contexte d'élaboration et d'adoption du Pacte sur les migrations (1), avant d'évoquer sa nature juridique (2).

1. Contexte du Pacte des migrations

1.1. Elaboration du Pacte sur les migrations

Le Pacte sur les migrations découle directement de la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants du 19 septembre 2016, par laquelle les Etats membres des Nations Unies se sont unanimement engagés à élaborer et adopter deux cadres distincts de coopération internationale : le premier visant spécifiquement les « réfugiés », au sens de la Convention de Genève du 28 juillet 1951⁴, le second l'ensemble des personnes migrantes. La Déclaration de New York constitue ainsi un moment historique⁵ où les Etats prennent conscience de la nécessité de renforcer la coopération et de parvenir à un consensus entre eux sur les principes applicables aux mouvements de réfugiés et de migrants. La « crise des réfugiés » de 2015 et 2016, conséquence du conflit syrien, n'est pas étrangère à cette prise de conscience⁶. La Déclaration de New York découle elle-même du rapport du Secrétaire général des Nations Unies Ban Ki-moon « Sûreté et dignité », du 21 avril 2016, qui encourage les Nations Unies et ses Etats membres à considérer les multiples facettes offertes par la migration :

« Avec la volonté politique nécessaire, il est possible d'ancrer les mesures prises face aux déplacements massifs de populations dans les valeurs communes de partage des responsabilités, de non-discrimination et de respect des droits de l'homme, tout en tirant le meilleur parti des opportunités de stimulation du développement et de la croissance économique offertes par les migrations ».

Le processus d'élaboration du Pacte sur les migrations a été confié au Secrétariat des Nations Unies, plus précisément à la Représentante spéciale du Secrétaire général des Nations Unies pour les migrations, la canadienne Louise Arbour, à qui il revenait de coordonner l'ensemble des processus de consultations et de négociations. De manière distincte, la responsabilité du processus d'élaboration du Pacte mondial sur les réfugiés incombait, selon la Déclaration de New York, au Haut-Commissariat des Nations Unies aux réfugiés (UNHCR)⁷.

Après une première période de consultations, en 2017, auxquelles ont également participé des membres de la société civile et d'organisations internationales, les négociations intergouvernementales du Pacte sur les migrations ont eu lieu entre février et juillet 2018 et ont été facilitées par l'Ambassadeur Suisse Jürg Lauber et l'Ambassadeur mexicain Juan José Gómez Camacho. Jalons de ce processus d'élaboration, trois projets ont été rendus publics : le « *Zero Draft* » qui a ouvert la phase des négociations intergouvernementales, le « *Draft 1* » en mars 2018 et le « *Draft*

⁴ RS 0.142.30.

⁵ Il s'agit du premier sommet réunissant les chefs d'Etats et de gouvernements sous les auspices de l'Assemblée générale des Nations Unies sur la question des migrations internationales ; Klein Solomon/Sheldon, p. 586.

⁶ Klein Solomon/Sheldon, p. 585.

⁷ Déclaration de New York, Annexe I, § 19 ; Graf-Brugère, p. 496.

2 » en mai 2018, le processus se voulant le plus transparent et démocratique possible⁸. Le projet final, qui a été soumis à la Conférence intergouvernementale chargée d'adopter le Pacte sur les migrations, a été rendu public en juillet 2018⁹.

1.2. Adoption du Pacte sur les migrations

Il faut ici distinguer le contexte international (1.2.1) du contexte suisse (1.2.2) en lien avec l'acceptation et l'adoption du Pacte sur les migrations.

1.2.1. Contexte international

Lors de la phase de négociations intergouvernementales, voire dès la fin de 2017, plusieurs gouvernements ont manifesté leur rejet du Pacte sur les migrations au motif principalement que celui-ci visait à encourager la migration au lieu de l'endiguer. Les Etats-Unis ont été le premier pays à s'y opposer et à se retirer des négociations. Le projet de Pacte sur les migrations a ensuite été rejeté par plusieurs pays d'Europe de l'Est, la Hongrie en tête de file. En Belgique, le projet de Pacte a provoqué une véritable crise gouvernementale du fait que certains membres de la coalition s'opposaient formellement au Pacte que soutenait le Premier ministre¹⁰.

Pourtant, si certains Etats étaient absents à la Conférence intergouvernementale de Marrakech des 10 et 11 décembre 2018, le projet final du Pacte sur les migrations a été formellement accepté par une grande majorité des Etats. Puis, le 19 décembre 2018, le Pacte sur les migrations a été consacré par une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies votée à la majorité de 152 Etats membres (12 abstentions et cinq votes contre¹¹).

Le Pacte mondial sur les réfugiés a soulevé moins de controverses et a été endossé par l'Assemblée générale des Nations Unies par le biais d'une résolution adoptée par 181 Etats (deux pays seulement ont voté contre¹² et trois se sont abstenus)¹³.

1.2.2. Contexte suisse

En Suisse, l'avis positif exprimé en faveur du Pacte sur les migrations par le Conseil fédéral, sur la base d'une analyse démontrant que les objectifs du projet final du Pacte sur les migrations n'étaient pas en contradiction avec la politique menée par la Suisse¹⁴, s'est heurté à l'opposition de plusieurs membres du Parlement. Des parlementaires considéraient que l'approbation du Pacte par le Conseil fédéral impliquerait par la suite pour le Parlement l'obligation de légiférer, ce qui soulevait des

⁸ Déclaration de New York, Annexe II, § 15.

⁹ Doc. UN A/CONF.231/3, 30.7.2018.

¹⁰ Libération, « Pacte sur les migrations : la Belgique s'écharpe », 5.12.2018 ; Le Temps, « Crise politique ouverte en Belgique sur le pacte pour la migration de l'ONU », 9.12.2018.

¹¹ Selon le site du Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies, « Les cinq pays qui ont voté contre mercredi à l'Assemblée générale sont : les États-Unis, la Hongrie, Israël, la Pologne et la République tchèque. L'Algérie, l'Australie, l'Autriche, la Bulgarie, le Chili, l'Italie, la Lettonie, la Libye, le Liechtenstein, la Roumanie, la Suisse et Singapour se sont abstenus », 19.12.2018, <https://www.un.org/development/desa/fr/news/population/roadmap-for-migrants.html> (accès le 31.12.2019), mis en italique par nous.

¹² Les Etats-Unis et Israël.

¹³ Doc. UN A/RES/73/151, 17.12.2018.

¹⁴ DFAE, La Suisse et le Pacte migratoire, Analyse détaillée du Conseil fédéral.

questions de principe en raison du sujet sensible qu'est « l'immigration » et de la portée très large du Pacte¹⁵.

Dans sa réponse du 21 novembre 2018 aux motions déposées par les Commissions des institutions politiques des deux Chambres et de la Commission de politique extérieure du Conseil des Etats, qu'il proposait de rejeter, le Conseil fédéral a affirmé renoncer, en raison du « besoin de clarification et de discussion [du Pacte sur les migrations] au Parlement », à la participation de la Suisse à la Conférence intergouvernementale chargée d'approuver le Pacte¹⁶. Le Conseil fédéral a cependant souligné, dans cette réponse, qu'il s'agissait d'un instrument international non juridiquement contraignant et que la procédure d'approbation par le Parlement d'un arrêté fédéral en vue de la ratification d'un traité international ne s'appliquait donc pas¹⁷. La Suisse s'est également abstenue de voter en faveur du Pacte sur les migrations à l'Assemblée générale des Nations Unies¹⁸.

2. Nature juridique du Pacte sur les migrations

La question de la nature juridique du Pacte sur les migrations se pose à deux égards : la nature contraignante ou non de l'instrument (2.1) et le rôle joué par l'instrument s'il s'agit de droit souple (2.2).

2.1. Un cadre de coopération non juridiquement contraignant (« *soft law* »)

Si la nature juridique du Pacte sur les migrations a pu faire débat au moment des négociations - parce que certains Etats avaient peur que de nouvelles obligations ne viennent entamer leur souveraineté en matière de migration¹⁹ -, la question ne fait plus aucun doute aujourd'hui. Sur la base du texte tel qu'il a été adopté, il est unanimement admis que le Pacte a une nature juridique non contraignante. C'est un instrument de « *soft law* » ou droit souple. En effet, le Pacte précise lui-même de manière explicite qu'il constitue un « cadre de coopération non juridiquement contraignant ». En outre, il ne fait guère de doute, dans une perspective juridique, que la valeur juridique du Pacte sur les migrations correspond à celle d'une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, étant donnée l'adoption du premier par la seconde²⁰.

Le fait qu'il s'agisse d'un « cadre » d'action plutôt que d'obligations suffisamment précises pour être juridiquement contraignantes est illustré par la structure du Pacte. Le Pacte sur les migrations se décline en effet en 23 objectifs, à chacun desquels correspondent un engagement et plusieurs moyens d'action, c'est-à-dire des exemples de bonnes pratiques permettant de mettre en œuvre

¹⁵ Motion 18.4093 « Pacte de l'ONU sur les migrations, Soumettre à l'Assemblée générale la décision d'approbation » déposée par la Commission des institutions politiques du Conseil national le 19.10.2018 ; motion 18.4103 déposée par la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats le 8.11.2018.

¹⁶ Motions 18.4093 et 18.4103, idem ; motion 18.4106 (déposée par la Commission de politique extérieure du Conseil des Etats le 12.11.2018). A noter que la Commission de politique extérieure du Conseil national était, elle, en faveur de l'approbation du Pacte sur les migrations par le Conseil fédéral. Cf. aussi la réponse du Conseil fédéral du même jour aux motions 18.3838 et 18.3935 (« La Suisse ne doit pas signer le Pacte de l'ONU sur les migrations »). Cet épisode est relaté dans le Rapport sur la politique extérieure 2018, FF 2019 1483-1580, p.1535.

¹⁷ Le Conseil fédéral s'est référé à l'article 184, al. 1, de la Constitution.

¹⁸ Cf. note 11.

¹⁹ Tardis, p. 18.

²⁰ Fleury Graff, p. 223.

l'engagement et d'atteindre l'objectif visé. L'aspect juridique non contraignant du Pacte est également attesté par l'aspect général et l'ambition des mesures annoncées, ce que certains auteurs ont rapproché de la nature des mesures énoncées par l'Agenda 2030²¹. Le Pacte constituerait un « texte programmatique »²² dans lequel les Etats peuvent librement « piocher »²³. Il n'existait pas de consensus parmi les Etats pour adopter des mesures contraignantes sur un sujet aussi sensible pour leur souveraineté que celui de la migration²⁴. Le suivi de sa mise en œuvre, sous forme de « *political peer-pressure* »²⁵, renforce également l'absence de caractère juridiquement contraignant du Pacte²⁶.

2.2. Portée du Pacte sur les migrations en tant que « *soft law* »

L'importance du Pacte sur les migrations ne saurait cependant être sous-estimée, malgré l'absence de portée contraignante.

Premièrement, si l'adoption d'un texte juridiquement contraignant était prématurée pour les Etats, la nécessité de renforcer le cadre de coopération entre eux s'agissant des mouvements internationaux de personnes correspond à une vision partagée²⁷. A cet égard, le Pacte sur les migrations est le premier instrument international qui énonce des règles communes (bien que souples) entre les Etats visant à réguler les migrations de manière globale²⁸. Certes, des espaces de dialogue informel ont progressivement vu le jour à partir de 1990, notamment au niveau régional puis au niveau international, effritant lentement mais sûrement l'idée que les migrations relevaient exclusivement de la souveraineté de chaque Etat²⁹. La Conférence du Caire sur la population et le développement de 1994 a marqué un tournant, qui a été renforcé par les Dialogues de haut niveau sur les migrations internationales et le développement en 2006 et 2013. Par ailleurs, une Convention des Nations Unies sur « la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille », bien que très peu ratifiée parmi les Etats accueillant le plus de migrants à des fins de travail, avait vu le jour dès 1990³⁰. Cependant, jusqu'au Pacte sur les migrations, le dialogue et la coopération des Etats étaient restés cantonnés à des problèmes régionaux ou thématiques. A cet égard, l'importance politique du Pacte est indéniable. Certains auteurs ont ainsi affirmé que le Pacte sur les migrations était « *politically binding* »³¹.

Deuxièmement, la portée politique du Pacte sur les migrations est susceptible d'entraîner plusieurs effets au niveau de la « *hard law* » ou droit dur (droit juridiquement contraignant). En effet, le Pacte

²¹ Par exemple Tardis, p. 18.

²² Tardis, p. 18 ; Fleury Graff, p. 228.

²³ Tardis, p. 18.

²⁴ Fleury Graff, p. 228.

²⁵ Cf. infra, III, 2.7.2.

²⁶ Melin, p. 200.

²⁷ Klein Solomon/Sheldon, p. 587.

²⁸ Tardis, p. 6 ; Fleury Graff, p. 224, parle d'« encadrement inédit de la coopération internationale » en matière de migration ; Newland, p. 659, écrit que le Pacte sur les migrations « *has brought one of the last outstanding global issues into the UN* », cf. aussi p. 660 ; Klein Solomon/Sheldon, p. 588.

²⁹ Tardis, p. 6 ; Klein Solomon/Sheldon, p. 586.

³⁰ Elle est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2003. Uniquement ratifiée par les pays d'origine et boudée par les pays de destination de la migration à des fins de travail, cette Convention est loin d'être ratifiée de manière universelle. Elle ne compte à ce jour que 55 Etats parties, selon le site des Nations Unies consacré à la collection des traités, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-13&chapter=4&clang=_fr (accès le 31.12.2019).

³¹ Cf. parmi beaucoup d'autres Allinson et al., blog.

sur les migrations a vocation, notamment par le biais de ses moyens d'actions, à ce que des accords bilatéraux ou multilatéraux, juridiquement contraignants eux, naissent de son terreau. Or, ces accords (« *hard law* ») seraient dès lors à interpréter conformément aux principes énoncés dans le Pacte sur les migrations³². De manière plus large encore, le Pacte sur les migrations peut servir de moyen d'interprétation à toute obligation de droit international, découlant d'un traité international ou de la coutume, en matière de migration³³. Une partie de la doctrine a également souligné qu'il existait une obligation de l'Etat d'agir « de bonne foi » en mettant en accord son droit et sa politique avec le Pacte³⁴, ce qui, compte tenu de la nature juridique non contraignante du Pacte sur les migrations, ne saurait se restreindre aux Etats l'ayant formellement adopté à Marrakech en décembre 2018. Le Pacte sur les migrations a donc un potentiel important en termes d'interprétation de la « *hard law* » et de conclusion d'obligations de « *hard law* » entre deux ou plusieurs Etats. Dans ce sens, le Pacte sur les migrations est comparable à une toile de fond qui serait un point de départ - pour la conclusion de nouveaux traités internationaux - et une ligne de mire - pour l'interprétation des obligations découlant de ces nouveaux traités, de traités préexistants voire de la législation nationale.

Troisièmement, bien que cela ne modifie pas la nature juridique du Pacte, le Pacte sur les migrations rappelle l'existence d'obligations de « *hard law* »³⁵, comme les principaux traités des Nations Unies en matière de droits humains³⁶ ou le principe de non-discrimination³⁷. A noter cependant que le Pacte place à cet égard sur un même niveau les traités internationaux et d'autres instruments de « *soft law* » tels que la Déclaration universelle des droits de l'homme ou l'Agenda 2030³⁸, ce qui témoigne plutôt d'une volonté d'inscrire le Pacte sur les migrations dans un cadre normatif préexistant afin d'asseoir sa légitimité plutôt que de marteler les obligations juridiques des Etats ou de certains Etats. Une partie de la doctrine évoque cependant l'effet de renforcement par le Pacte d'obligations juridiquement contraignantes³⁹ ou, au contraire, un effet de « *watering down* » par le Pacte de normes fondamentales des droits humains dès lors que les standards ont été abaissés afin de parvenir à un consensus entre les Etats⁴⁰.

Enfin, la majorité de la doctrine s'accorde pour dire que les véritables changements s'agissant de la coopération internationale en matière de migrations internationales seront liés à la mise en œuvre du Pacte⁴¹, laquelle dépend plus, selon Anne Peters⁴², de sa légitimité que de sa force juridiquement contraignante.

La mise en œuvre du Pacte sur les migrations et le suivi de cette mise en œuvre sont, comme nous allons le voir, inextricablement liés à la réalisation de l'Agenda 2030, autre instrument de droit

³² Melin, p. 201.

³³ Cf. notamment Allinson et al., blog ; Tardis, p. 20.

³⁴ Idem.

³⁵ Le Pacte sur les migrations constitue, selon Kolb, l'exemple typique d'un instrument de « *soft law* » rappelant, de manière déclaratoire, l'existence préexistante ou indépendante d'obligations de « *hard law* », p. 336.

³⁶ Pacte sur les migrations, § 2.

³⁷ Pacte sur les migrations, § 15, lettre f.

³⁸ Pacte sur les migrations, § 2.

³⁹ Melin, p. 201.

⁴⁰ Cf. Gammeltoft Hansen, p. 16 ; Spagnolo note ainsi l'absence marquante dans le Pacte du principe de non-refoulement, lequel s'applique, comme il le remarque avec justesse, en droit international plus largement qu'aux « réfugiés » selon la Convention de Genève de 1951, blog ; Guild/Basaran/Allinson, pp. 49-51.

⁴¹ Cf. parmi beaucoup d'autres Newland, p. 660 ; Klein Solomon/Sheldon, p. 590.

⁴² Peters, blog.

souple des Nations Unies adopté en 2015, en raison des convergences entre ces deux instruments en matière de migration.

III. CONVERGENCES ENTRE LE PACTE SUR LES MIGRATIONS ET L'AGENDA 2030 EN MATIÈRE DE MIGRATION

Les convergences entre le Pacte sur les migrations et l'Agenda 2030 s'expriment à deux niveaux. Sur un premier niveau, les convergences entre le Pacte et l'Agenda 2030 sont d'ordre général (1). Sur un second niveau, les convergences sont d'ordre plus spécifique et concernent les objectifs, voire les cibles et moyens d'action des deux instruments (2).

1. Liens généraux entre le Pacte sur les migrations et l'Agenda 2030 : le « *nexus* » migration et développement

Les liens généraux entre le Pacte sur les migrations et l'Agenda 2030 s'inscrivent dans le cadre du « *nexus* » entre la migration et le développement qui a le vent en poupe aux Nations Unies depuis les années 2000. Le paradigme est le suivant : la migration n'est pas seulement un défi pour les Etats et les individus, elle est surtout un facteur de développement des différents pays et populations concernés⁴³. Ce paradigme a notamment eu pour effet l'inclusion dans l'Agenda 2030 d'aspects relatifs à la migration (1.1), puis d'aspects relatifs au développement durable dans le Pacte sur les migrations (1.2).

1.1. Inclusion de la migration dans l'Agenda 2030

L'Agenda 2030, adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies en septembre 2015⁴⁴, se compose de 17 objectifs, lesquels se déclinent en plusieurs cibles.

Une des cibles de l'Agenda 2030 est explicitement et exclusivement spécifique à la migration⁴⁵, en particulier à la coopération internationale en matière de migration. Il s'agit de la cible 10.7 qui appelle les Etats à « faciliter la migration et la mobilité de façon ordonnée, sans danger, régulière et responsable », qualifiée de « *cornerstone of the migration component of the 2030 Agenda* »⁴⁶.

D'autres cibles concernent aussi en partie la migration (« *migration-related targets* »⁴⁷), comme nous le verrons ci-dessous, en raison de la prise de conscience des Etats « de la contribution positive qu'apportent les migrants à une croissance inclusive et au développement durable »⁴⁸ (le « *nexus* » entre migration et développement). En outre, le principe sur lequel l'Agenda 2030 est fondé étant de « ne laisser personne de côté » (« *leaving no one behind* »)⁴⁹, les objectifs et cibles de l'Agenda 2030 s'appliquent également aux personnes migrantes, ce qui ressort explicitement de la Déclaration de New York :

« Dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030, nous nous sommes engagés à 'ne laisser personne de côté'. Nous avons déclaré que nous souhaitons que ces

⁴³ Lavenex/Kunz, p. 441.

⁴⁴ Cf. supra note 3.

⁴⁵ Handbook on Migration Data, p. viii (« one migration-specific target (10.7) »).

⁴⁶ Klein Solomon/Sheldon, p. 584.

⁴⁷ Handbook on Migration Data, p. viii.

⁴⁸ Agenda 2030, § 29.

⁴⁹ Agenda 2030, préambule, al. 2, § 4.

nouveaux objectifs de développement durable et les cibles correspondantes se concrétisent au profit de toutes les nations, tous les peuples et toutes les composantes de la société »⁵⁰.

Le Pacte sur les migrations découlant de la Déclaration de New York, il concrétise cette idée s'agissant des personnes migrantes.

1.2. Un Pacte sur les migrations qui « fait fond sur » l'Agenda 2030

Le Pacte sur les migrations « fait fond » sur l'Agenda 2030, selon l'expression qui figure dans le Préambule du Pacte⁵¹. Cette expression a deux sens – complémentaires – dans ce contexte : premièrement, le Pacte sur les migrations s'inscrit dans le « *nexus* » migration-développement selon lequel les migrations sont un facteur de développement pour les pays d'origine, de transit et de destination « lorsqu'elles sont gérées correctement »⁵². Ainsi, le Pacte vise à exploiter le potentiel offert par la migration en vue de la réalisation des objectifs et cibles de l'Agenda 2030 ; deuxièmement, comme affirmé par la Déclaration de New York, la mise en œuvre de l'Agenda 2030 participe au renforcement de la contribution positive des migrants au développement durable⁵³. En tout état de cause, cette mention explicite du Pacte sur les migrations à l'Agenda 2030 témoigne de l'importance du second pour le premier⁵⁴.

Plus précisément, selon la doctrine, le Pacte sur les migrations trouve son origine dans la cible 10.7 de l'Agenda 2030⁵⁵. Néanmoins, la nature des liens entre le Pacte sur les migrations et l'Agenda 2030⁵⁶ demeure, selon Marion Panizzon et Daniela Vitiello, « *unclear* » en termes de hiérarchie et de rapport fonctionnel entre les deux instruments⁵⁷. C'est précisément à cette problématique que les développements suivants sont consacrés.

2. Liens spécifiques : convergences entre les objectifs du Pacte sur les migrations et les objectifs de l'Agenda 2030

Une convergence très nette apparaît entre les objectifs du Pacte sur les migrations et ceux de l'Agenda 2030 en lien avec la migration⁵⁸. Outre le fait que certains objectifs sont similaires, la systématisation de ces différents objectifs en grandes catégories (selon les sous-sections ci-dessous) témoigne d'une grande similarité dans les buts poursuivis. Compte tenu du fait que le Pacte sur les migrations « fait fond » sur les objectifs du développement durable à l'horizon 2030, ce n'est pas *a priori* étonnant. Cependant, ce qui doit être noté, c'est que cette grande similarité n'existe pas seulement de manière générale mais également de manière spécifique, s'agissant des cibles

⁵⁰ Déclaration de New York, § 16.

⁵¹ Pacte sur les migrations, § 6, lettre e.

⁵² Idem.

⁵³ Déclaration de New York, § 17.

⁵⁴ Guild/Grant, p. 2.

⁵⁵ Fleury Graff, p. 224 ; Guild, p. 661.

⁵⁶ Costello évoque aussi, comme traits caractéristiques du Pacte, les « *linkages with other processes (including the Sustainable Development Goals)* », p. 644.

⁵⁷ Panizzon/Vitiello, blog.

⁵⁸ Nous nous sommes basés sur le document réalisé par l'OIM et la DDC, *Corrélations complètes entre les cibles des ODD et la migration*.

(Agenda 2030) et des engagements et moyens d'action (Pacte sur les migrations). Or, cette similarité dans les objectifs emporte des conséquences quant au suivi de la mise en oeuvre de l'Agenda 2030 en matière de migration : à certains égards, on peut estimer que le Pacte sur les migrations constitue la concrétisation de certaines cibles de l'Agenda 2030, ce qui signifie que le Pacte sur les migrations doit être pris en compte dans la mise en oeuvre et le suivi de la mise en oeuvre de l'Agenda 2030.

Les différentes sous-sections ci-dessous (2.1 à 2.7) correspondent ainsi à la systématisation de ces objectifs communs au Pacte sur les migrations et l'Agenda 2030.

2.1. Améliorer les données relatives à la migration

2.1.1. Agenda 2030

Ainsi que précisé par le Groupe mondial sur la migration (remplacé depuis une décision de 2018 du Secrétaire général des Nations Unies par le Réseau migration des Nations Unies) dans son *Handbook on Migration Data* paru en décembre 2017, l'inclusion de la migration dans l'Agenda 2030 emporte des conséquences importantes en matière de récolte des données relatives à la migration⁵⁹. Dans ce sens, ainsi qu'affirmé par le Secrétaire général des Nations Unies, « l'utilisation de données ventilées pour assurer le suivi des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de développement durable est primordiale pour atteindre les buts énoncés dans le Programme 2030 et veiller à ce que personne ne soit laissé pour compte »⁶⁰. Ainsi, sous l'objectif 17 (« renforcer les moyens de mise en oeuvre et vitaliser le partenariat mondial pour le développement durable »), les cibles 17.18 et 17.19 de l'Agenda 2030 concernent notamment l'amélioration des données sur la migration⁶¹.

2.1.2. Pacte sur les migrations

L'objectif 1 (« collecter et utiliser des données précises et ventilées qui serviront à l'élaboration de politiques fondées sur la connaissance des faits ») du Pacte sur les migrations concerne aussi l'amélioration des données sur les migrations, ventilées de manière pertinente afin de permettre la comparaison entre Etats. Cet objectif poursuit la mise en place d'un « Programme mondial sur les données migratoires » selon l'expression du Secrétaire général des Nations Unies⁶².

2.1.3. Interprétation croisée de l'Agenda 2030 et du Pacte sur les migrations

L'objectif 1, lettre d, du Pacte sur les migrations précise que l'amélioration des données sur les migrations devrait notamment concerner les avantages que représentent les migrations et la contribution des migrants et des diasporas au développement durable, afin d'orienter l'application de l'Agenda 2030. Ainsi, l'amélioration des données sur la migration peut être utile à la mise en oeuvre de l'Agenda 2030.

⁵⁹ Global Migration Group, *Handbook*, p. viii.

⁶⁰ Secrétaire général des Nations Unies, *Migrations internationales et développement*, § 83.

⁶¹ OIM/DDC, *Corrélations complètes, commentaires sur les cibles 17.18 et 17.19*.

⁶² Secrétaire général des Nations Unies, *Migrations internationales et développement*, §§ 85-88.

2.2. Lutter contre les causes de migration forcée

2.2.1. Agenda 2030

L'objectif 1 de l'Agenda 2030 concerne l'éradication de la pauvreté (« sous toutes ses formes, partout ») et, plus précisément, par la cible 1.5, les Etats s'engagent à « renforcer la résilience des pauvres et des personnes en situation vulnérable et réduire leur exposition aux phénomènes climatiques extrêmes et à d'autres chocs et catastrophes d'ordre économique, social ou environnemental et leur vulnérabilité ». Ainsi, la cible 1.5 invite tant les Etats à reconnaître que la migration est une stratégie d'adaptation face à des crises⁶³ qu'à examiner les mécanismes par lesquels ces crises, notamment liées au climat, forcent les populations à se déplacer⁶⁴. Dans le même sens, la cible 2.4 (objectif 2 : « éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir l'agriculture durable ») évoque le renforcement des capacités d'adaptation, en termes de nourriture, aux changements climatiques, aux phénomènes météorologiques extrêmes, à la sécheresse, aux inondations et aux types de catastrophes. En termes de migration, il s'agit donc de « contribuer à prévenir la migration environnementale forcée »⁶⁵.

Cette même idée est exprimée quant à la réduction des risques de déplacement en raison des changements climatiques et des catastrophes naturelles (objectif 13 : « prendre d'urgence des mesures pour lutter contre les changements climatiques et leurs répercussions »)⁶⁶, en raison de la dégradation des écosystèmes marins et côtiers⁶⁷ (objectif 14 : « conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable ») et en raison de la désertification et de la dégradation des terres⁶⁸ (objectif 15 : « préserver et restaurer les écosystèmes terrestres, en veillant à les exploiter de façon durable, gérer durablement les forêts, lutter contre la désertification, enrayer et inverser le processus de dégradation des sols et mettre fin à l'appauvrissement de la biodiversité »).

2.2.2. Pacte sur les migrations

L'objectif 2 du Pacte sur les migrations se lit ainsi : « lutter contre les facteurs négatifs et les problèmes structurels qui poussent des personnes à quitter leur pays d'origine ». De manière positive, l'idée est de créer les conditions politiques, économiques, sociales et environnementales permettant aux individus de vivre dans leur pays⁶⁹. De manière négative, il s'agit de veiller à que

63 OIM/DDC, Corrélations complètes, commentaires sur la cible 1.5.

64 Idem.

65 Idem.

66 OIM/DDC, Corrélations complètes, commentaires sur la cible 13.1.

67 OIM/DDC, Corrélations complètes, commentaires sur la cible 14.2.

68 OIM/DDC, Corrélations complètes, commentaires sur la cible 15.3.

69 Cf. notamment les conditions énoncées dans le Pacte sur les migrations, § 18, lettre b : « l'éradication de la pauvreté, la sécurité alimentaire, l'éducation, une croissance économique profitant à tous, le développement d'infrastructures, le développement urbain et rural, la création d'emplois, le travail décent, l'égalité femmes-hommes et l'autonomisation des femmes et des filles, la résilience et la réduction des risques de catastrophe, l'adaptation aux changements climatiques et l'atténuation de leurs effets, la lutte contre les conséquences socio-économiques de toutes les formes de violence, le principe de non-discrimination, la primauté du droit et la bonne gouvernance, l'accès à la justice et la protection des droits de l'homme, ainsi que l'édification et la préservation de sociétés pacifiques et inclusives dotées d'institutions efficaces, transparentes et tenues de rendre des

les personnes ne soient pas poussées par le désespoir et la dégradation de leur situation à aller faire leur vie ailleurs en recourant à la migration irrégulière⁷⁰. De manière explicite, le Pacte sur les migrations renvoie, tant dans l'énoncé de l'engagement des Etats⁷¹, que dans les moyens d'action⁷², à la pleine mise en oeuvre de l'Agenda 2030. Selon la même idée que l'Agenda 2030 mais de manière plus explicite s'agissant de la migration, le Pacte sur les migrations s'intéresse en particulier aux conséquences des catastrophes naturelles, des effets néfastes des changements climatiques et de la dégradation de l'environnement sur les mouvements migratoires, en précisant notamment que « l'adaptation dans le pays d'origine est une priorité »⁷³.

2.2.3. Interprétation croisée de l'Agenda 2030 et du Pacte sur les migrations

L'Agenda 2030 est plus complet que le Pacte sur les migrations s'agissant de prévenir les causes de migration forcée car il vise, plus largement que le Pacte sur les migrations, les circonstances qui amènent les personnes à rester ou à fuir leur pays. L'objectif 2 du Pacte sur les migrations renvoie en ce sens à la pleine réalisation de l'Agenda 2030. Cependant, l'Agenda 2030 n'est pas explicite en ce qui concerne la migration. De la perspective des migrations, le Pacte sur les migrations précise les objectifs de l'Agenda 2030. **Les deux instruments se complètent donc mutuellement s'agissant de la prévention des causes de déplacement forcée. L'Agenda 2030 ne saurait dès lors être interprété isolément du Pacte sur les migrations en la matière.**

2.3. Rendre les processus migratoires plus prévisibles et les filières de migration légale plus souples

2.3.1. Agenda 2030

En lien avec l'objectif 10 (« réduire les inégalités dans les pays et d'un pays à l'autre »), la cible 10.7 est particulièrement pertinente s'agissant de la similitude entre les objectifs de l'Agenda 2030 et ceux du Pacte sur les migrations, puisqu'elle vise à « faciliter la migration et la mobilité de façon ordonnée, sans danger, régulière et responsable, notamment par la mise en oeuvre de politiques de migration planifiées et bien gérées ». Comme mentionné, il s'agit de la cible de l'Agenda 2030 qui est la plus explicitement en rapport avec la migration (« *one-migration specific target* »⁷⁴). Cette cible concerne directement la gouvernance des migrations et ce, à tous les niveaux (national et local)⁷⁵. Il s'agit pour les Etats de planifier leurs politiques migratoires pour plus de transparence et de prévisibilité pour les personnes migrantes et les communautés d'accueil, ainsi que d'intégrer dans leurs pratiques et politiques migratoires les liens entre la migration et le développement⁷⁶, à

comptes ». Cf. aussi : « Nous devons oeuvrer de concert pour créer des conditions qui permettent aux communautés et aux individus de vivre en sécurité et dans la dignité dans leur propre pays » (« Ambitions communes », Pacte sur les migrations, § 13).

⁷⁰ Pacte sur les migrations, § 18.

⁷¹ Idem.

⁷² Pacte sur les migrations, § 18, lettre a.

⁷³ Pacte sur les migrations, § 18, lettre i.

⁷⁴ Global Migration Group, Handbook, p. viii.

⁷⁵ OIM/DDC, Corrélations complètes, commentaires sur la cible 10.7.

⁷⁶ Idem.

savoir l'idée selon laquelle la migration n'est pas seulement un défi à relever mais aussi un vecteur de développement tant pour les pays de destination que pour les pays d'origine.

2.3.2. Pacte sur les migrations

Il est frappant de constater que le libellé entier et exact du Pacte sur les migrations, à savoir le « Pacte pour des migrations sûres, ordonnées et régulières », fait directement écho à la cible 10.7 de l'Agenda 2030 (bien que, comme noté par Elspeth Guild, les termes « de façon responsable » présents dans la cible 10.7 ont été omis dans le Pacte sur les migrations⁷⁷). Selon la doctrine, la cible 10.7 constitue en effet la source principale du Pacte sur les migrations⁷⁸.

Le préambule du Pacte sur les migrations nous renseigne à quelques égards sur ce qu'il faut comprendre par « migrations sûres, ordonnées et régulières » : « nous devons garantir aux États, aux populations et aux migrants une meilleure *prévisibilité* et une plus grande *certitude*. À cette fin, nous nous engageons à *faciliter* et à garantir des migrations sûres, ordonnées et régulières, dans l'intérêt de tous »⁷⁹. Par ailleurs, le Pacte sur les migrations affirme la nécessaire coopération des États en vue de répondre aux besoins des migrants en situation de vulnérabilité, sauver des vies et mettre les migrants à l'abri du danger, ce qui semble correspondre à l'expression de « migrations sûres ».

A cet égard, bien que l'ensemble du Pacte sur les migrations réponde à l'objectif de « migrations sûres, ordonnées et régulières », plusieurs objectifs du Pacte sont particulièrement axés sur la mise en place de processus migratoires prévisibles et transparents (en vue de la certitude des personnes migrantes et des populations), ainsi que souples (afin de faciliter la migration régulière). Il en est ainsi notamment des objectifs 1 (« collecter et utiliser des données précises et ventilées qui serviront à l'élaboration de politiques fondées sur la connaissance des faits »), 3 (« fournir dans les meilleurs délais des informations exactes à toutes les étapes de la migration »), 4 (« munir tous les migrants d'une preuve d'identité légale et de papiers adéquats »), 5 (« faire en sorte que les filières de migration régulière soient accessibles et plus souples », s'agissant de la migration à des fins de travail notamment⁸⁰), 11 (« gérer les frontières de manière intégrée, sûre et coordonnée ») et 12 (« veiller à l'invariabilité et à la prévisibilité des procédures migratoires pour assurer des contrôles, des évaluations et une orientation appropriés »), ainsi que de l'objectif 7, lettres i et h (s'agissant de faciliter l'accès aux démarches susceptibles de mener à la régularisation des personnes migrantes en situation irrégulière). Ainsi, selon François Crépeau, la facilitation de la migration se trouve au cœur du Pacte sur les migrations, en témoigne selon lui l'utilisation 62 fois dans le texte de termes dérivés du verbe « faciliter »⁸¹.

D'autres objectifs du Pacte visent encore l'amélioration de la sécurité des personnes migrantes au cours de leur voyage (pour des mouvements migratoires plus « sûrs »), par exemple les objectifs 8 (« sauver des vies et mettre en place une action internationale coordonnée pour retrouver les migrants disparus »), 9 (« renforcer la lutte transnationale contre le trafic de migrants ») et 10 (« prévenir, combattre et éliminer la traite de personnes dans le cadre des migrations internationales »).

⁷⁷ Guild, p. 663.

⁷⁸ Cf. notamment les références citées à la note 55.

⁷⁹ Pacte sur les migrations, § 13 (mis en italique par nous).

⁸⁰ Pacte sur les migrations, objectif 5, § 21.

⁸¹ Crépeau, pp. 651-652.

D'autres objectifs du Pacte sur les migrations visent également l'amélioration de la gouvernance mondiale et une meilleure prise en compte de la contribution des personnes migrantes au développement des pays d'accueil ou d'origine, ce qui correspond aussi implicitement, selon l'Organisation mondiale des migrations (OIM), au contenu de la cible 10.7 de l'Agenda 2030. Nous nous sommes cependant restreints ici à ce que l'on entendait strictement par « migrations sûres, ordonnées et régulières ». Ces autres objectifs du Pacte sur les migrations seront abordés plus bas, sans que ne soit omis le lien entre ces objectifs et la cible 10.7 de l'Agenda 2030.

2.3.3. Interprétation croisée de l'Agenda 2030 et du Pacte sur les migrations

La cible 10.7 de l'Agenda 2030 ne saurait être lue de manière isolée de l'ensemble des objectifs du Pacte sur les migrations, et en particulier des objectifs du Pacte sur les migrations visant des « migrations sûres, ordonnées et régulières » (au sens strict⁸²). En ce sens, **le Pacte sur les migrations concrétise à plusieurs égards, voire dans son intégralité, la cible 10.7 de l'Agenda 2030. La cible 10.7 de l'Agenda 2030 est donc à interpréter au regard de plusieurs objectifs, voire de l'ensemble, du Pacte sur les migrations.**

2.4. Protéger les droits des personnes migrantes et favoriser le travail décent

2.4.1. Agenda 2030

Une grande partie des objectifs et cibles de l'Agenda 2030 concerne la protection des droits humains, lesquels s'appliquent aussi aux personnes migrantes selon le principe de non-discrimination⁸³. De manière corollaire (mais cependant beaucoup moins marquée que dans le Pacte sur les migrations), l'Agenda 2030 vise également le plein emploi et l'accès au travail décent afin de lutter contre toutes les formes d'exploitation au travail.

Ainsi, les droits humains évoqués par l'Agenda 2030, dont devraient jouir les personnes migrantes à toutes les étapes du cycle migratoire et quel que soit, en principe, leur statut sur le territoire (« pour tous »⁸⁴), sont notamment : une couverture de protection sociale (cible 1.3), l'accès aux services essentiels de santé, notamment procréative pour les femmes et les filles, de qualité (cibles 3.7, 3.8 et 5.6), l'accès à l'éducation et à la formation (objectif 4, en vue, à l'égard des personnes migrantes, d'élargir les possibilités d'accès à des emplois décents, cible 4.4⁸⁵), la protection contre toutes les formes de violences contre les femmes et les filles (cibles 5.2 et 5.3) et contre les enfants (cible 16.2), la protection des droits des personnes travaillant dans l'économie domestique (cible 5.4), l'accès à l'eau et à l'assainissement (cibles 6.1 et 6.2), l'accès à des services énergétiques abordables (cible 7.1), l'absence de discriminations fondées sur le statut migratoire ou la nationalité (cibles 10.2, 10.3 et 16.B), la protection des droits et de la sécurité des personnes migrantes tout

⁸² Cf. le paragraphe immédiatement au-dessus.

⁸³ Guild, pp. 661-662 ; ce que confirme le document OIM/DDC, *Corrélations complètes*, et ce qui explique la grande pertinence des objectifs et cibles de l'Agenda 2030 pour la migration et, en particulier, pour les personnes migrantes.

⁸⁴ Il s'agit du leitmotiv de l'Agenda 2030.

⁸⁵ OIM/DDC, *Corrélations complètes*, commentaires sur la cible 4.4.

au long du processus migratoire (cible 10.7⁸⁶), l'accès à un logement sûr et décent (cible 11.1) et l'accès à la justice sans discrimination (cible 16.3).

L'Agenda 2030 a également pour objectif (objectif 8 : « promouvoir une croissance économique soutenue, partagée et durable, le plein emploi productif et un travail décent pour tous ») de garantir « à tous » (personnes migrantes incluses) un travail décent (cible 8.5), ce qui implique en particulier l'accès au marché du travail, la protection des droits au travail (l'Agenda précise explicitement, à la cible 8.8 : « assurer la protection de tous les travailleurs, y compris les migrants ») et la lutte contre la traite des êtres humains, le travail forcé et l'esclavage moderne (cible 8.7). En effet, l'amélioration de l'accès au marché du travail (formel) et le droit à un travail décent exercé dans des conditions conformes aux prescriptions en droit du travail permet de prévenir les formes d'exploitation au travail.

2.4.2. Pacte sur les migrations

On peut estimer que la majorité des objectifs, engagements et bonnes pratiques énoncés par le Pacte sur les migrations vise la protection des droits des personnes migrantes, quel que soit en principe leur statut migratoire⁸⁷. Il convient ici cependant de faire remarquer que la doctrine est particulièrement critique s'agissant des liens entre le Pacte sur les migrations et les droits humains, certains auteurs estimant en effet que le Pacte ne constitue pas une avancée dans ce domaine⁸⁸.

L'objectif 6 du Pacte (« favoriser des pratiques de recrutement justes et éthiques et assurer les conditions d'un travail décent ») concerne à plusieurs égards la promotion du plein respect des droits humains à l'égard des travailleurs migrants⁸⁹, l'objectif 7 (« s'attaquer aux facteurs de vulnérabilité liés aux migrations et les réduire ») la protection des droits humains des personnes migrantes se trouvant dans une situation de vulnérabilité (en particulier les enfants), l'objectif 8 (« sauver des vies et mettre en place une action internationale coordonnée pour retrouver les migrants disparus ») la protection du droit à la vie des personnes migrantes et le respect du droit à la vie privée des proches des personnes disparues, les objectifs 9 (« renforcer la lutte transnationale contre le trafic de migrants ») et 10 (« prévenir, combattre et éliminer la traite de personnes dans le cadre des migrations internationales ») la protection des droits de l'homme des personnes migrantes victimes de trafic ou de traite des êtres humains⁹⁰, l'objectif 12 (« veiller à l'invariabilité et à la prévisibilité des procédures migratoires pour assurer des contrôles, des évaluations et une orientation appropriés ») une approche du contrôle des personnes migrantes axée sur les droits de l'homme, l'objectif 13 (« ne recourir au placement en rétention administrative des migrants qu'en dernier ressort et chercher des solutions de rechange ») le respect du droit à la liberté des personnes migrantes, l'objectif 14 (« renforcer la protection, l'assistance et la coopération consulaires tout au long du cycle migratoire ») la protection des droits et intérêts des personnes migrantes dans le cadre de l'assistance consulaire, l'objectif 15 (« assurer l'accès des migrants aux services de base ») l'accès des personnes migrantes aux services de base conformément au droit international

⁸⁶ OIM/DDC, *Corrélations complètes, commentaires sur la cible 10.7*.

⁸⁷ Sous réserve de quelques dispositions, cf. par exemple note de bas de page 91.

⁸⁸ Panizzon/Vitiello, blog ; Guild/Basaran/Allinson, pp. 49-51 ; selon Tardis, p. 15, les droits humains sont relégués au second rang des considérations, au premier rang desquelles figurent en priorité les conséquences humanitaires des migrations irrégulières (lutte contre la traite des êtres humains et le trafic de migrants).

⁸⁹ Pacte sur les migrations, objectif 6, lettres a, b, d, e, g, h, i et j.

⁹⁰ Voir en particulier dans l'objectif 10, lettres e et h.

des droits de l'homme⁹¹, les objectifs 16 (« donner aux migrants et aux sociétés des moyens en faveur de la pleine intégration et de la cohésion sociale ») et 17 (« éliminer toutes les formes de discrimination et encourager un débat public fondé sur l'analyse des faits afin de faire évoluer la manière dont les migrations sont perçues ») l'élimination des discriminations à l'égard des personnes migrantes⁹², l'objectif 21 (« coopérer en vue de faciliter le retour et la réadmission des migrants en toute sécurité et dignité, ainsi que leur réintégration durable ») la protection des droits de l'homme des personnes migrantes dans le cadre de leur retour, et, enfin, l'objectif 22 (« mettre en place des mécanismes de portabilité des droits de sécurité sociale et des avantages acquis ») la protection sociale des personnes migrantes.

Par ailleurs, plusieurs objectifs et moyens d'action du Pacte sur les migrations concernent en particulier, comme déjà évoqué s'agissant de l'objectif 6, le respect des droits de l'homme et du droit du travail à l'égard des travailleurs migrants⁹³. Ainsi, plusieurs objectifs du Pacte visent l'accès à un travail décent⁹⁴, la réalisation d'un marché du travail plus inclusif⁹⁵, l'amélioration de l'employabilité des personnes migrantes sur le marché du travail⁹⁶, la lutte contre toutes les formes d'abus et d'exploitation au travail (esclavage, servitude, travail forcé, etc.) ainsi que la protection des victimes de ces formes d'abus et d'exploitation⁹⁷.

2.4.3. Interprétation croisée de l'Agenda 2030 et du Pacte sur les migrations

Les objectifs de l'Agenda 2030 et du Pacte sur les migrations affichent une grande similarité concernant la protection des droits des personnes, notamment de leurs droits au travail, quel que soit en principe le statut migratoire de la personne. Par nature, le Pacte des migrations concerne cependant, plus précisément que l'Agenda 2030, les personnes migrantes. **De ce point de vue, le Pacte précise l'Agenda 2030, en ce qui concerne la situation particulière des personnes migrantes (leurs vulnérabilités et les dangers et difficultés auxquels elles font face). Lorsqu'il s'agit des personnes migrantes, les objectifs de l'Agenda 2030 en lien avec la protection des droits de l'homme et l'accès à un travail décent doivent donc être lus en conjonction avec les moyens d'actions plus précis du Pacte sur les migrations.**

⁹¹ A noter que, sur ce point, le Pacte fait une distinction entre les services accessibles aux personnes migrantes en situation régulière (« gamme de services plus étendue ») et à celles en situation irrégulière, sous réserve que la différence de traitement soit fondée en droit, proportionnée et légitime, Pacte sur les migrations, objectif 15, § 31 et lettre a.

⁹² S'agissant de l'objectif 16, lettre e, du Pacte, il s'agit en particulier des discriminations visant les femmes migrantes. L'objectif 17 concerne plus largement toutes les formes de discrimination, notamment la violence, les manifestations de xénophobie et de racisme.

⁹³ Pacte sur les migrations, objectif 6, lettres a, b, d, e, g, h, i et j ; objectif 7, lettre d.

⁹⁴ Pacte sur les migrations, objectif 6, lettres f, g, i et k ; objectif 16, lettre d ; objectif 18, § 34.

⁹⁵ Pacte sur les migrations, objectif 16, lettres d et e.

⁹⁶ Pacte sur les migrations, objectif 16, lettre e ; objectif 18, § 34.

⁹⁷ Pacte sur les migrations, objectif 6, lettres c, e, f, h, j et k ; objectif 7, lettre b ; objectif 10, § 26, lettre e ; objectif 12, lettre b.

2.5. Améliorer la contribution des personnes migrantes au développement durable, en particulier des pays en développement

2.5.1. Agenda 2030

Tous les objectifs de l'Agenda 2030 concourent, s'ils sont pleinement mis en œuvre, à améliorer la contribution des personnes migrantes au développement durable de tous les pays concernés (pays d'origine, de transit et de destination) et notamment des pays en développement. Certains objectifs de l'Agenda 2030 sont cependant plus particulièrement pertinents s'agissant de l'apport de la migration au développement durable : il s'agit de l'objectif 1 (« éradiquer la pauvreté sous toutes ses formes, partout »), plus précisément des cibles 1.1, 1.2 et 1.A, de l'objectif 10 (« réduire les inégalités dans les pays et d'un pays à l'autre »), plus précisément de la cible 10.C, et de l'objectif 17 (« renforcer les moyens de mise en œuvre et revitaliser le partenariat mondial pour le développement durable »), plus précisément de la cible 17.3, qui encourage à faciliter les flux financiers liés à la migration et les transferts de compétences et de connaissances en vue de lutter contre la pauvreté dans les pays concernés⁹⁸. Ainsi, l'Agenda 2030 amène à considérer la migration comme un moyen d'éradication de la pauvreté de manière globale.

2.5.2. Pacte sur les migrations

Le Pacte sur les migrations contient deux objectifs qui concernent précisément la contribution des personnes migrantes au développement durable des différents pays. L'objectif 19 (« créer les conditions permettant aux migrants et aux diasporas de contribuer pleinement au développement durable dans tous les pays ») et l'objectif 20 (« rendre les envois de fonds plus rapides, plus sûrs et moins coûteux et favoriser l'inclusion financière des migrants »). Il s'agit, selon l'engagement des Etats en lien avec l'objectif 19 du Pacte, de « tirer parti des avantages que présentent les migrations pour le développement durable »⁹⁹ en favorisant notamment les envois de fonds ainsi que les transferts de connaissances et de compétences entre les pays d'origine et de destination¹⁰⁰. Par ailleurs, le Pacte sur les migrations encourage à renforcer toute forme de participation des personnes migrantes à la vie politique de leur pays d'origine¹⁰¹ et à faciliter de manière générale les migrations internationales notamment à des fins de travail¹⁰².

2.5.3. Interprétation croisée de l'Agenda 2030 et du Pacte sur les migrations

Dans son objectif 19, lettre a, le Pacte sur les migrations précise que le premier moyen d'atteindre l'objectif 19 en termes de contribution des personnes migrantes au développement durable des pays consiste en la « bonne et pleine application » de l'Agenda 2030, plus spécifiquement en renforçant et favorisant les effets positifs des migrations aux fins de réalisation des objectifs de développement durable de l'Agenda 2030. En d'autres termes, **le Pacte sur les migrations invite à la mise en œuvre de l'Agenda 2030 qui prend en compte les aspects liés à la migration**, selon

⁹⁸ OIM/DDC, Corrélations complètes, commentaires sur la cible 17.3.

⁹⁹ Pacte sur les migrations, objectif 19, § 35.

¹⁰⁰ Pacte sur les migrations, objectif 19, voir en particulier les lettres d, e, f, h, i et j ; objectif 20, § 36.

¹⁰¹ Pacte sur les migrations, objectif 19, lettre g.

¹⁰² Pacte sur les migrations, objectif 19, lettre h.

l'idée que la migration est un facteur de développement de tous les pays concernés. Or, à cette fin, le Pacte sur les migrations contient des exemples de bonnes pratiques particulièrement détaillés qui précisent, en lien avec la migration, les objectifs et cibles plus généraux de l'Agenda 2030. Ainsi, **l'Agenda 2030 doit être interprété à la lumière des objectifs 19 et 20 du Pacte sur les migrations en ce qui concerne la contribution des personnes migrantes au développement durable des pays.**

2.6. Améliorer la coopération internationale (gouvernance des migrations)

2.6.1. Agenda 2030

L'Agenda 2030 vise, par le biais de son objectif 17 (« renforcer les moyens de mise en œuvre et revitaliser le partenariat mondial pour le développement durable »), à l'amélioration de la gouvernance des migrations aux niveaux local, national, régional et international¹⁰³, ce qui implique notamment la participation au dialogue avec les acteurs concernés à ces différents niveaux (sur des sujets transversaux tels que notamment le lien entre la migration, l'environnement et le changement climatique¹⁰⁴) ainsi qu'une coopération renforcée entre les Etats s'agissant en particulier d'accords bilatéraux en matière de retour¹⁰⁵.

2.6.2. Pacte sur les migrations

Le Pacte sur les migrations, en tant que cadre de coopération non juridiquement contraignant, est tout entier dédié à l'amélioration de la gouvernance internationale des migrations¹⁰⁶. Il est ainsi considéré par la doctrine comme étant l'instrument actuellement le plus abouti, bien que de nature non contraignante (« *soft law* »), en matière de gouvernance des migrations¹⁰⁷. Cependant, son objectif 23 vise de manière plus précise le renforcement de la coopération entre les Etats aux fins de mettre en œuvre les 22 autres objectifs du Pacte.

2.6.3. Interprétation croisée de l'Agenda 2030 et du Pacte sur les migrations

En lien avec l'objectif 23 du Pacte sur les migrations, les Etats s'engagent à renforcer la complémentarité du Pacte mondial et des autres instruments et mécanismes internationaux existants, notamment l'Agenda 2030 qui reconnaît l'interdépendance des migrations et du développement, en mettant en œuvre le premier dans le respect du second¹⁰⁸. Plus précisément, l'objectif 23, lettre b, du Pacte sur les migrations énonce que la coopération internationale devrait être renforcée pour accélérer la mise en œuvre de l'Agenda 2030 dans les lieux géographiques où la migration irrégulière prend systématiquement sa source (en raison de différents facteurs, tels que la pauvreté, les catastrophes, les changements climatiques, etc.). Ainsi, **l'objectif 23 du Pacte sur les migrations**

¹⁰³ Voir en particulier les cibles 17.9, 17.14, 17.16, 17.17, selon OIM/DDC, Corrélations complètes.

¹⁰⁴ OIM/DDC, Corrélations complètes, commentaires sur la cible 17.16.

¹⁰⁵ OIM/DDC, Corrélations complètes, commentaires sur la cible 17.9.

¹⁰⁶ Pacte sur les migrations, § 7.

¹⁰⁷ Cf. *supra*, II, 2.

¹⁰⁸ Pacte sur les migrations, § 39.

va de pair avec une mise en œuvre de l'Agenda 2030 dans sa globalité, voire une accélération de sa mise en œuvre, en particulier dans les régions qui sont à l'origine de mouvements de migration irrégulière.

2.7. Assurer le suivi des engagements

2.7.1. Agenda 2030

En adoptant l'Agenda 2030, les Etats se sont engagés à rendre compte de sa mise en œuvre, à leur niveau, dans le cadre du Forum politique de haut niveau pour le développement durable, plateforme intergouvernementale constituant un espace de dialogue entre les Etats. A cet égard, l'Assemblée générale des Nations Unies a précisé¹⁰⁹ que le suivi et l'examen de la mise en œuvre de l'Agenda 2030 doivent se baser sur un *cadre mondial d'indicateurs relatifs aux objectifs et aux cibles de l'Agenda 2030*, tel que mis au point par le Groupe d'experts des Nations Unies et de l'extérieur chargé des indicateurs relatifs aux objectifs de développement durable¹¹⁰.

La Suisse participe activement à ce dialogue international. Elle a présenté en 2018 son premier rapport national sur la mise en œuvre de l'Agenda 2030. Dans ce rapport, la Suisse se dit déterminée à contribuer à la réalisation des objectifs de développement durable d'ici à 2030, s'engageant ainsi pleinement pour la mise en œuvre de l'Agenda 2030¹¹¹.

2.7.2. Pacte sur les migrations

Le suivi du Pacte sur les migrations aura lieu, à partir de 2022, dans le cadre du Forum d'examen des migrations internationales, qui remplace le Dialogue de haut niveau sur les migrations internationales et le développement¹¹². De la même manière que le Forum politique de haut niveau pour le développement durable, le Forum d'examen des migrations internationales constituera une plateforme intergouvernementale ayant vocation à permettre aux Etats de s'informer et de débattre sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre du Pacte sur les migrations. D'autres acteurs pourront également y participer. Le suivi de la mise en œuvre du Pacte sur les migrations est soutenu par une nouvelle entité, le Réseau migration des Nations Unies (*United Nations Migration Network*) dont l'OIM assure la bonne coordination.

Par ailleurs, les Etats sont encouragés, par le Pacte sur les migrations, à établir un plan national de mise en œuvre et à procéder à des examens réguliers du suivi de la réalisation du Pacte au niveau national¹¹³. Ce suivi au niveau national permettrait notamment d'étayer les discussions entre Etats dans le cadre du Forum d'examen des migrations internationales¹¹⁴.

¹⁰⁹ Doc. UN A/RES/70/1, 25.9.2015.

¹¹⁰ Doc. UN A/RES/71/313 (Annexe), 6.7.2017.

¹¹¹ Rapport national 2018 de la Suisse.

¹¹² Pacte sur les migrations, § 49, lettre a.

¹¹³ Pacte sur les migrations, § 53.

¹¹⁴ Idem.

2.7.3. Interprétation croisée de l'Agenda 2030 et du Pacte sur les migrations

Il existe de nombreuses synergies entre le suivi des engagements de l'Agenda 2030 et celui du Pacte sur les migrations. Ainsi, selon le Secrétaire général des Nations Unies, les indicateurs relatifs à la migration (au nombre de dix¹¹⁵) pour le suivi des objectifs de développement durable de l'Agenda 2030 pourraient également renseigner sur la mise en œuvre du Pacte sur les migrations¹¹⁶.

Inversement, dans le cadre du nouveau Forum d'examen des migrations internationales (chargé du suivi du Pacte sur les migrations), les Etats pourront également débattre des progrès accomplis dans la mise en œuvre du Pacte sur les migrations s'agissant des aspects qui correspondent aussi à ceux de l'Agenda 2030¹¹⁷. Par ailleurs, chaque édition du Forum d'examen des migrations internationales (chargé du suivi du Pacte sur les migrations) donnera lieu à l'adoption d'une Déclaration qui sera soumise au Forum politique de haut niveau pour le développement durable (chargé du suivi de l'Agenda 2030)¹¹⁸.

Enfin, le Forum mondial sur la migration et le développement est invité, par le Pacte sur les migrations, à fournir chaque année un espace de dialogue informel sur la mise en œuvre du Pacte sur les migrations¹¹⁹, renforçant l'idée que la mise en œuvre du Pacte sur les migrations est liée aux progrès réalisés en matière de développement durable.

Ainsi, **les deux processus de suivi de la mise en œuvre de l'Agenda 2030 et du Pacte sur les migrations se recoupent à plusieurs égards**, ce qui ne surprend pas compte tenu des convergences générales et spécifiques entre les deux instruments.

3. Conclusion intermédiaire

Les convergences générales et spécifiques (entre objectifs, voire entre cibles et moyens d'action) entre l'Agenda 2030 et le Pacte sur les migrations emportent plusieurs conséquences : dans certains cas, l'Agenda 2030 doit être interprété à la lumière du Pacte sur les migrations, qui est plus précis que l'Agenda s'agissant des migrations ; dans d'autres cas, le Pacte sur les migrations repose sur une application pleine et entière, voire accélérée, de l'Agenda 2030 ; dans tous les cas, en ce qui concerne les migrations, **les deux instruments ne sauraient être appliqués de manière indépendante de l'autre**. Au contraire, les aspects relatifs à la migration de l'Agenda 2030 doivent être réalisés de manière concomitante au Pacte sur les migrations et vice-versa.

¹¹⁵ Cf. le tableau « Vue d'ensemble du cadre mondial d'indicateurs des objectifs de développement durable relatifs aux migrations », Secrétaire général des Nations Unies, Migrations internationales et développement, § 76. Ces dix indicateurs relatifs à la migration pour le suivi de l'Agenda 2030 sont ainsi les suivants : densité et répartition du personnel de santé ; volume de l'aide publique au développement consacrée aux bourses d'études ; fréquence des accidents du travail, notamment au regard de l'immigration ; niveau de respect des droits du travail à l'échelle nationale (liberté d'association et droit de négociation collective), notamment par statut migratoire ; dépenses de recrutement à la charge du salarié en proportion de son revenu annuel dans le pays de destination ; nombre de pays ayant mis en œuvre des politiques visant à bien gérer les migrations ; coût des envois de fonds en proportion du montant transféré ; nombre de victimes de la traite d'êtres humains pour 100 000 habitants, notamment par forme d'exploitation ; volume des envois de fonds de travailleurs migrants en proportion du PIB total ; proportion d'indicateurs du développement durable établis à l'échelle nationale, ventilés de manière exhaustive en fonction de la cible.

¹¹⁶ Secrétaire général des Nations Unies, Migrations internationales et développement, § 74.

¹¹⁷ Pacte sur les migrations, § 49, lettre b.

¹¹⁸ Pacte sur les migrations, § 49, lettre e.

¹¹⁹ Pacte sur les migrations, § 51.

La conséquence pour les Etats n'ayant pas accepté officiellement le Pacte sur les migrations, malgré le fait que celui-ci ait été adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies, est que la mise en œuvre de l'Agenda 2030 suppose à de nombreux égards une mise en œuvre du Pacte sur les migrations. En outre, dans le cadre du mécanisme de suivi de l'Agenda 2030, l'absence de progrès réalisés dans la mise en œuvre du Pacte sur les migrations pourrait être reproché à l'Etat par ses pairs (« *political peer-pressure* »).

Il est donc recommandé que la Suisse mette pleinement en œuvre le Pacte sur les migrations afin de tenir ses engagements – de nature politique – au titre de l'Agenda 2030¹²⁰.

Une des conséquences de la mise en œuvre conforme au Pacte sur les migrations concerne la politique migratoire extérieure.

¹²⁰ Mutatis mutandis : McAdam, p. 573 (« both Compacts contain concrete frameworks for action to which States can be held to account, at least politically, through new formal review mechanisms »).

IV. PORTÉE DU PACTE SUR LES MIGRATIONS SUR LA POLITIQUE MIGRATOIRE EXTÉRIEURE DE LA SUISSE

Comme démontré, la cible 10.7 de l'Agenda 2030, qui vise à « faciliter la migration et la mobilité de façon ordonnée, sans danger, régulière et responsable », doit être appliquée par référence à l'ensemble des objectifs du Pacte sur les migrations (voire à certains d'entre eux en particulier). Ainsi, la mise en œuvre du Pacte sur les migrations devrait servir de jalon aux fins d'évaluer la réalisation de la cible 10.7 de l'Agenda 2030.

S'agissant de la politique migratoire extérieure, cela signifie qu'un Etat membre des Nations Unies ne saurait restreindre son action extérieure à la poursuite du seul objectif (ou de l'objectif prépondérant) de lutter contre les facteurs structurels qui sont la cause des mouvements forcés de population (pauvreté, corruption, guerre, insécurité alimentaire, etc.). Certes, la réduction des causes de mouvements forcés correspond à l'un des objectifs du Pacte sur les migrations (objectif 2), mais les autres objectifs, tels que systématisés dans la présente étude¹²¹, sont également importants, notamment le fait d'améliorer la contribution des personnes migrantes au développement durable dans les pays d'origine et de destination et de protéger les droits des personnes migrantes pendant le voyage et dans les pays de transit et de destination. En d'autres termes, les accords bilatéraux ou multilatéraux, de nature juridiquement contraignante, conclus entre des pays de destination, de transit ou d'origine, devraient être interprétés à la lumière du Pacte sur les migrations : c'est un des effets indirects attribués à la « *soft law* » dans l'ordre juridique international¹²². Dans ce sens, ces accords ne devraient pas avoir pour seul but de renvoyer ou de contenir les personnes migrantes dans leur pays, mais de tirer le meilleur parti de la migration internationale tant pour les Etats que pour les individus (les personnes migrantes et les communautés d'accueil et d'origine). En effet, le rapport entre migration et développement, qui est au cœur du Pacte sur les migrations et de l'Agenda 2030, exige de considérer les multiples facettes de la migration.

Dans cet esprit, les instruments de politique migratoire extérieure de la Suisse se sont enrichis en 2008 avec l'entrée en vigueur de l'article 100 de la Loi sur les étrangers et l'intégration (LEI¹²³), base légale permettant au Conseil fédéral de conclure avec des Etats des partenariats de coopération en matière de migration (partenariats migratoires) :

« Le Conseil fédéral encourage les partenariats bilatéraux et multilatéraux avec d'autres États dans le domaine des migrations. Il peut conclure des accords visant à renforcer la coopération dans le domaine migratoire et à lutter contre la migration illégale et ses conséquences négatives » (al. 1).

La stratégie « *win-win* » est au cœur de la conclusion de ces partenariats migratoires¹²⁴ : au lieu de l'asymétrie entre Etat de destination et Etat d'origine ou de provenance qui caractérise les accords bilatéraux visant le retour des requérants déboutés dans leur pays d'origine (accords de réadmission), chaque Etat partie est censé retirer du partenariat migratoire un avantage. Les

¹²¹ Cf. supra III.

¹²² Cf. supra, II, 2.2.

¹²³ RS 142.20.

¹²⁴ Le Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 12.3858 (Suivi et évaluation des accords de partenariat dans le domaine migratoire) parle de « prise en compte équilibrée des intérêts de toutes les parties concernées » (p. 1).

champs de coopération en matière de migration s'adaptent dès lors aux intérêts des Etats en présence : il peut s'agir du soutien à un processus de paix, de l'aide à la gestion des frontières, de la lutte contre la traite des êtres humains, de l'aide à l'intégration, etc.

La Suisse a conclu à ce jour des partenariats migratoires avec six pays (les derniers en date sont le Nigéria et le Sri Lanka)¹²⁵. Ils ne sont pas en eux-mêmes juridiquement contraignants, mais ils constituent un cadre de coopération entre les deux Etats dans lequel peuvent s'inscrire des accords contraignants ou un dialogue régulier entre les pays sur des questions liées à la migration. Il s'agit en quelque sorte à chaque fois d'un « mini-Pacte sur les migrations », à savoir : un instrument juridique non contraignant qui pose un cadre de coopération consistant en des visions partagées entre des Etats.

S'agissant d'un instrument de politique extérieure particulièrement souple (le champ de coopération n'étant pas défini de manière stricte), le partenariat migratoire constitue à la fois un danger et une chance s'agissant de la mise en œuvre de la cible 10.7 de l'Agenda 2030, telle que concrétisée par le Pacte sur les migrations. En effet, le danger est que le partenariat migratoire soit instrumentalisé à des fins de politique intérieure¹²⁶ afin de viser principalement, voire uniquement, l'endiguement de la migration en provenance de l'autre pays et la facilitation des retours¹²⁷. La chance consiste au contraire à pouvoir élargir le champ de coopération en matière de migration aux différents objectifs visés par le Pacte sur les migrations : ainsi, dans le sens de ce Pacte, la coopération internationale ne se restreindrait pas à lutter contre la migration irrégulière, mais à exploiter le potentiel offert par cette migration, par exemple en améliorant l'intégration au marché du travail des personnes migrantes en provenance des pays concernés.

¹²⁵ Les autres pays sont : la Bosnie-Herzégovine, la Serbie, le Kosovo et la Tunisie. Les textes de ces partenariats migratoires (« Protocoles d'entente ») peuvent être trouvés à cette adresse : <https://www.eda.admin.ch/eda/fr/dfae/politique-exterieure/droits-homme-securite-humaine/migration/partenariats-migratoires.html> (accès le 31.12.2019).

¹²⁶ Le Rapport du Conseil fédéral sur la politique extérieure 2018 pointe cette tendance à ce que la politique extérieure soit influencée par la politique intérieure, en évoquant notamment le débat sur le Pacte sur les migrations, FF 2019 1483-1580, pp. 1492-1493.

¹²⁷ A cet égard, le Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 12.3858 (Suivi et évaluation des accords de partenariat dans le domaine migratoire) précise que, bien qu'il ne soit pas possible d'établir une causalité directe entre la conclusion de partenariats migratoires et la facilitation des retours ou la baisse du nombre de personnes requérant l'asile en provenance des pays concernés, l'expérience montre clairement que « la collaboration dans le cadre d'un partenariat migratoire permet aux procédures d'être plus fluides, notamment en ce qui concerne les retours » (p. 1).

V. CONCLUSION

Le Pacte sur les migrations et l'Agenda 2030 ont en commun de nombreux objectifs, cibles et moyens d'action. Ils apparaissent ainsi non pas seulement comme étant l'un la source, l'autre ce qui en découle, mais comme deux instruments de nature juridique égale (« *soft law* »), qui présentent de nombreuses synergies. Ils ne sauraient donc être appliqués l'un sans l'autre.

La Suisse s'est abstenue lors du vote du Pacte sur les migrations et elle n'a donc pas accepté formellement cet instrument. Elle s'est en revanche engagée et entend contribuer pleinement à la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030 (l'Agenda 2030) également adopté par une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies en 2015.

Dans la mesure où, comme le montre la présente étude, ces deux instruments sont étroitement liés, tant en ce qui concerne leurs objectifs que les moyens et bonnes pratiques qu'ils envisagent, la mise en œuvre de l'un suppose (et contribue à) la mise en œuvre de l'autre. La Suisse a donc tout intérêt à mettre pleinement en œuvre le Pacte sur les migrations afin de tenir ses engagements – de nature politique – au titre de l'Agenda 2030.

Cette mise en œuvre concomitante emporte notamment, pour la Suisse, des conséquences en termes d'orientation des instruments de politique migratoire extérieure. Cette politique ne saurait en effet se restreindre à la lutte contre la migration irrégulière, compte tenu des objectifs beaucoup plus larges du Pacte sur les migrations et des aspects liés à la migration de l'Agenda 2030.

BIBLIOGRAPHIE

Rapports

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES, Conférence intergouvernementale chargée d'adopter le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, Projet de document final de la conférence, Doc. UN A/CONF.231/3, 30.7.2018.

CONFÉDÉRATION SUISSE, Mise en œuvre de l'Agenda 2030 pour le développement durable par la Suisse. Rapport national 2018 de la Suisse, https://www.eda.admin.ch/dam/agenda2030/fr/documents/laenderbericht-der-schweiz-2018_FR.pdf (accès le 31.12.2019).

CONSEIL FÉDÉRAL, Rapport en réponse au postulat 12.3858, Suivi et évaluation des accords de partenariat dans le domaine migratoire, juin 2015, https://www.eda.admin.ch/dam/eda/fr/documents/aussenpolitik/menschenrechte-menschliche-sicherheit/migrationspartnerschaften-bericht_FR.pdf (accès le 31.12.2019).

CONSEIL FÉDÉRAL, Rapport sur la politique extérieure 2018, FF 2019 1483-1580, 30.1.2019.

DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, La Suisse et le pacte migratoire, 2018, <https://www.eda.admin.ch/dam/eda/fr/documents/aktuell/news/Haltung%20der%20Schweiz%20Migrationspakt%20fr.pdf> (accès le 31.12.2019).

GLOBAL MIGRATION GROUP, Handbook for Improving the Production and Use of Migration Data for Development (Handbook for Migration Data), 2017, https://globalmigrationgroup.org/system/files/Handbook_for_Improving_the_Production_and_Use_of_Migration_Data_for_Development.pdf (accès le 31.12.2019).

ORGANISATION INTERNATIONALE POUR LES MIGRATIONS OIM / DIRECTION DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA COOPÉRATION DDC, La migration et le Programme 2030, Corrélations complètes entre les cibles des ODD et la migration, 2018, http://www.migration4development.org/sites/default/files/fr_booklet_web.pdf (accès le 31.12.2019).

NATIONS UNIES, Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, Zero Draft, 5 February 2018, https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180205_gcm_zero_draft_final.pdf (accès le 31.12.2019).

NATIONS UNIES, Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, Draft 1, 26 March 2018, https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180326_draft_rev1_final.pdf (accès le 31.12.2019).

NATIONS UNIES, Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, Draft 2, 28 May 2018, https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180528_draft_rev_2_final_1.pdf (accès le 31.12.2019).

SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DES NATIONS UNIES, Migrations internationales et développement, Doc. UN A/73/286, 1.8.2018.

SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DES NATIONS UNIES, Rendre les migrations bénéfiques à tous, Doc. UN A/72/643, 12.12.2017.

SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DES NATIONS UNIES, Suivi et réexamen des engagements pris dans la Déclaration de New York, Doc. UN A/71/978/, 12.7.2017.

SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DES NATIONS UNIES, Sécurité et dignité : gérer les déplacements massifs de réfugiés et de migrants, Doc. UN A/70/59, 21.4.2016.

Résolutions

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES, Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, Doc. UN A/RES/73/195, 19.12.2018.

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES, Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, Doc. UN A/RES/73/151, 17.12.2018.

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES, Travaux de la Commission de statistique sur le Programme de développement durable à l'horizon 2030, Doc. UN A/RES/71/313, 6.7.2017.

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES, Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants, Doc. UN A/RES/71/1, 19.9.2016.

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES, Transformer notre monde : le Programme de développement à l'horizon 2030, Doc. UN A/RES/70/1, 25.9.2015.

Doctrine

ALLINSON KATHRYN, ERDUNAST PAUL, GUILD ELSPETH & BASARAN TUGBA, GCM Commentary: The Legal Status of the UN's Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration in International and UK Law, Refugee Law Initiative, 31.1.2019, <https://rli.blogs.sas.ac.uk/2019/01/31/gcm-commentary-the-legal-status/> (accès le 31.12.2019).

COSTELLO CATHRYN, Refugees and (Other) Migrants: Will the Global Compacts Ensure Safe Flight and Onward Mobility for Refugees, International Journal of Refugee Law, 2018, vol. 30, n° 4, pp. 643-649.

CREPEAU FRANÇOIS, Towards a Mobile and Diverse World: 'Facilitating Mobility' as a Central Objective of the Global Compact on Migration, International Journal of Refugee Law, 2018, vol. 30, n° 4, pp. 650-656.

FERRIS ELIZABETH & MARTIN SUSAN, The Global Compacts on Refugees and for Safe, Orderly and Regular Migration: Introduction to the Special Issue, International Migration, 2019, vol. 57, n° 6, pp. 5-18.

FLEURY GRAFF THIBAUT, Les deux Pactes mondiaux sur les réfugiés et les migrations : forces et faiblesses d'une nouvelle coopération internationale, Revue européenne des migrations internationales, 2018, vol. 34, n° 4, pp. 223-230.

GAMMELTOFT-HANSEN THOMAS, GUILD ELSPETH, MORENO-LAX VIOLETA, PANIZZON MARION & ROELE ISOBEL, What is a Compact ?, Migrants' Rights and State Responsibilities Regarding the Design of the UN Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, Raoul Wallenberg Institute, 2017, https://rwi.lu.se/app/uploads/2017/10/RWI_What-is-a-compact-test_101017-senaste-1.pdf (accès le 31.12.2019).

- GRAF-BRUGÈRE ANNE-LAURENCE, Pratique pertinente pour la Suisse des organes des Nations Unies et du Conseil de l'Europe concernant la migration, in Alberto Achermann et al. (éds), *Annuaire de droit de la migration 2017/2018*, Berne, 2018, pp. 495-524.
- GUILD ELSPETH, The UN Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration: What Place for Human Rights ?, *International Journal of Refugee Law*, 2018, vol. 30, n° 4, pp. 661-663.
- GUILD ELSPETH & GRANT STEFANIE, *Migration Governance in the UN: What is the Global Compact and What Does it Mean?*, 2017, Queen Mary School of Law Legal Studies Research Paper n° 252/2017.
- GUILD ELSPETH, BASARAN TUGBA & ALLINSON KATHRYN, From Zero to Hero ? An analysis of the human rights protections within the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration (GCM), *International Migration*, 2019, vol. 57, n° 6, pp. 43-59.
- KLEIN SOLOMON MICHELE & SHELDON SUZANNE, The Global Compact for Migration: From the Sustainable Development Goals to a Comprehensive Agreement on Safe, Orderly and Regular Migration, *International Journal of Refugee Law*, 2018, vol. 30, n° 4, pp. 584-590.
- KOLB ROBERT, To What Extent May Hard Law Content Be Incorporated Into Soft Instruments ?, *Revue suisse de droit international et européen*, 2019, vol. 29, n° 3 pp. 335-344.
- LAVENEX SANDRA & KUNZ RAHEL, The Migration–Development Nexus in EU External Relations, *Journal of European Integration*, 2008, vol. 30, n° 3, pp. 439-457.
- MCADAM JANE, The Global Compacts on Refugees and Migration: A New Area for International Protection ?, *International Journal of Refugee Law*, 2018, vol. 30, n° 4, pp. 571-574.
- MELIN PAULINE, The Global Compact for Migration : Lessons for the Unity of EU Representation, *European Journal of Migration and Law*, 2019, n° 21, pp. 194-214.
- NEWLAND KATHLEEN, The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, *International Journal of Refugee Law*, 2018, vol. 30, n° 4, pp. 657-663.
- PANIZZON MARION & VITIELLO DANIELA, UN Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration (GCM) – Towards a Legal Regime Governing International Migration? (Part 1), *Blog Nccr on the move*, 11.4.2019, <https://blog.nccr-onthemove.ch/un-global-compact-for-safe-orderly-and-regular-migration-gcm-towards-a-legal-regime-governing-international-migration-part-1/?lang=fr> (accès le 31.12.2019).
- PANIZZON MARION & VITIELLO DANIELA, Governance and the UN Global Compact on Migration: Just another Soft Law Cooperation Framework or a New Legal Regime governing International Migration?, *EJIL Talk !*, 4.3.2019, <https://www.ejiltalk.org/governance-and-the-un-global-compact-on-migration-just-another-soft-law-cooperation-framework-or-a-new-legal-regime-governing-international-migration/> (accès le 31.12.2019).
- PETERS ANNE, The Global Compact for Migration: to sign or not to sign ?, *EJIL Talk !*, 21.11.2018, <https://www.ejiltalk.org/the-global-compact-for-migration-to-sign-or-not-to-sign/> (accès 31.12.2019).
- SPAGNOLO ANDREA, “We are tidying up”: The Global Compact on Migration and its Interaction with International Human Rights Law, *EJIL Talk !*, 1.3.2019, <https://www.ejiltalk.org/we-are-tidying-up-the-global-compact-on-migration-and-its-interaction-with-international-human-rights-law/> (accès le 31.12.2019).

TARDIS MATTHIEU, Le Pacte de Marrakech, Vers une gouvernance mondiale des migrations ?, Notes de l'IFRI, 2019, <https://www.ifri.org/fr/publications/notes-de-lifri/pacte-de-marrakech-vers-une-gouvernance-mondiale-migrations> (accès 31.12.2019).